

VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata
"Argentina en el escenario latinoamericano actual: debates desde las ciencias sociales"



VII Jornadas de Sociología de la UNLP

*"Argentina en el escenario latinoamericano actual:
debates desde las ciencias sociales"*

La Plata, 5, 6 y 7 de diciembre de 2012

AUTOR: Marcelo G. Vazelle

Universidad Nacional de La Plata- Facultad de Humanidades y
Ciencias de la Educación.
marcelovazelle@gmail.com

TÍTULO:

**"Políticas focalizadas en educación expresadas
a través de programas
durante el período 1986-2005".**

INTRODUCCIÓN

Cuando se analiza el proceso de las políticas educativas en la Argentina en el curso de las últimas décadas, identificamos que la matriz política e ideológica en la cual se anclan estos dos componentes es el neoliberalismo.¹ Si bien resulta fácil remitir e identificar esta ideología con los gobiernos de Carlos Saúl Menem encontramos que sus

¹ La teoría neoliberal ha sido tratada y explicada por un vasto sector del campo investigativo de las ciencias sociales. No daremos una definición, pero si intentaremos recuperar algunos debates contruidos por autores como Perry Anderson y P. Bourdieu. Se debe destacar sin embargo, que en la década pasada

raíces datan ya, con ciertos matices, desde el gobierno de Onganía el cual se basó en un pensamiento antiestatista, liberal y oligárquico.

La teoría neoliberal, expresa P. Anderson (2003) “(...) *supo proveer, mediante sus principios radicales, una ambiciosa agenda en la cual los gobiernos podían elegir los ítems más oportunos, según coyunturales conveniencias políticas o administrativas*”². Luego agrega que “(...) *el neoliberalismo fue altamente funcional y de gran capacidad para abarcar todos los aspectos de la sociedad*”.

Anclada en una “*macrovisión hegemónica del mundo*” (en palabras de Anderson) el neoliberalismo, se naturalizó no solo en Argentina sino también en países de América Latina y Europa.

Con la presencia e intervención de los organismos internacionales, en especial con la adscripción a las indicaciones del Banco Mundial³ durante los años '90 bajo el gobierno de Menem, cuestiones que en otra década hubieran sido impensadas, como la redistribución de ingresos de los pobres hacia los ricos en nombre de la desigualdad, se naturalizaron y vieron no solo como posibles sino también necesarias e inevitables.

Por ello, este estudio, y en pos de describir esta “naturalización”, se anclará en el análisis de programas/planes y/ o proyectos orientados a la “focalización” de aquellos sectores sociales que por su situación de vulnerabilidad fueron definidos como

se evidencia un cambio de paradigma orientado a la recuperación del Estado como garante de la aplicación de políticas públicas.

² Neoliberalismo: un balance provisorio. *En libro: La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social.* Emir Sader (comp.)y Pablo Gentili (comp.). 2ª. Ed... CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 2003. p. 192.

³ que propugnaba la descentralización de los sistemas escolares, la gradual transferencia de los sistemas de la esfera pública a la privada, el desfinanciamiento de la educación pública tanto del nivel medio como superior, la flexibilización de los docentes a partir de procedimientos contractuales, etc.

“pobres”. Estos en cuanto dispositivos se constituyeron en unos de los más fuertes pilares de las directivas del Banco Mundial y otros organismos internacionales, siendo expresión de la funcionalidad construida entre el aparato estatal y dichos organismos.

En este marco, la escuela no solo se mercantilizó transformándose en un “bien social y de mercado”, sino que se constituyó en una de las piezas claves de “transformación” por parte del Estado junto a otras organizaciones e instituciones regidas y reguladas por procedimientos tecnocráticos.

Al respecto Pablo Imen desde una posición crítica y de denuncia analiza el cómo la escuela pública en el marco de las “transformaciones educativas” de los años ’90 particularmente, ante un Estado Social en recesión y un Estado Asistencial y Penal en desarrollo, perdió centralidad y sentido para constituirse en espacio de disputa de la sociedad civil y de los organismos internacionales.

Los discursos oficiales tanto del orden nacional como provincial sabemos que defendieron a capa y espada la necesidad de la Reforma en la educación durante esta década. Con tan solo mirar la Ley Federal de Educación y el conjunto de medidas y normativas que acompañaron esta ley queda claro el espíritu y sentido otorgado y atribuido a la perentoria transformación de la educación en esos años.

Si bien no será objeto de este trabajo indagar estos valiosos insumos (las normativas) se debe tener en cuenta que al menos desde el discurso y en cuanto dispositivos influyeron en el pensamiento de amplios sectores de la sociedad civil y política de esos años.

DESARROLLO

⇒ Como punto de partida

Hacia 1983, con el retorno de la democracia, y el radicalismo en el poder se instituyen ciertos propósitos basados en a- una recuperación de la Constitución como eje articulador de la resurgente democracia, b- Una apelación a la sociedad a la cual se la consideraría como moderna, laica, justa y colaborativa; c- una fuerte crítica y represalia contra los responsables del proceso y d- una atención especial por las demandas de aquellos sectores postergados de la sociedad.

El rechazo a todo dogmatismo, el temor al viejo autoritarismo inculcado simbólicamente y materialmente en la sociedad argentina, fueron otros de los fines que a corto plazo debían ser desterrados del imaginario social. Una fuerte apelación al pluralismo político se imponía como necesidad primaria mas allá del reconocimiento de otras dificultades aun no resueltas como lo era el estado de crisis económica en la que el país se veía sumergido.

La recuperación de prácticas sindicales y políticas, el retorno al campo académico de intelectuales exiliados durante la dictadura, y el dictamen de un conjunto de leyes que favorecían a sectores relegados por cuestiones religiosas e ideológicas, ponían de pie un cambio de actitud y de sentido de fuerte impacto en el campo ideológico- social- cultural y político. el régimen.

En el campo económico la tendencia del Estado fue de tipo dirigista y redistributiva, apuntando entre algunas de sus medidas a la recomposición salarial de los trabajadores, al otorgamiento de capitales para pequeños y medianos empresarios y a la aplicación de importantes

mediadas de tipo sociales que se tradujeron en el Programa Alimentario Nacional (PAN). Este Programa tuvo fuerte impacto en su primera etapa, pues no solo apuntaba a mejorar la situación de los sectores medios y populares, sino también y ante todo a dar respuesta a los compromisos gestados durante el proceso de campaña. La justicia social y la equidad fueron los bastiones de justificación en el campo político respecto a las demandas de la sociedad, especialmente sindicatos y partidos de oposición.

En el campo educativo durante estos años la escuela tuvo un papel orientado a instituir principios democratizadores en particular en el acceso al conocimiento. Así en la provincia de Buenos Aires, en la Revista de Educación de octubre de 1984 el Director General de Cultura y Educación, prof. J. Gabriel Dumón expresaba:

“He aquí una de las grandes misiones: igualar a todos en posibilidades para lo cual no se trata de bajar a los de arriba sino de levantar a los de abajo hasta la altura”

Tenemos el instrumento más valioso: la Escuela. . Ella a de ser el cordón umbilical que nos haga nacer a un tiempo esperando que será el de la paz, la libertad y la justicia que requieren como condición el respeto integral al ser humano.”

Se instituyó de esta manera en la provincia de Buenos Aires como así también en el resto del país, un proceso de desmantelamiento del aparato ideológico del Estado, rasgo propio del período de la dictadura.

Para 1984 al centenario de la Ley 1420, se elevó al Congreso de la Nación un proyecto de ley que tuvo como finalidad la convocatoria a un Congreso Pedagógico Nacional. Desde ese año, hasta 1988, se generaron tensas discusiones entre diferentes sectores: políticos partidarios, sindicales y de Iglesia.

En las conclusiones, se recobraron conceptos propios de los orígenes del sistema: educación laicista, liberal, reformista y participativa.

A estos se sumarían otros conceptos tales como participación, reflexión, pensamiento crítico, cooperativismo y ante todo democratización de las estructuras.

Más allá de que el Congreso se constituía en un espacio promisorio para la gestación de un cambio profundo, veremos como el la década del '90 se fue diluyendo para ser necesario y funcional a las políticas neoliberales de esos años⁴.

En materia de políticas socieducativas en octubre de 1984, se puso en marcha el “*Plan nacional de alfabetización funcional*”. Retomando conceptos expedidos por la UNESCO sobre que se entiende por analfabeto funcional⁵. Se emprendió así un proceso de promoción de la alfabetización y educación de adultos, cuyos objetivos principales fueron:

- *Erradicar total y definitivamente el analfabetismo.*
- *Complementar la educación de los recién alfabetizados.*

⁴ A diez años del Congreso en la Revista Oficial Zona Educativa⁴ se expresaba “Acontecimiento único en la educación argentina del siglo XX. El Congreso Pedagógico Nacional marcó la participación popular después de cien años de sistema educativo sin actualizaciones de fondo, y abrió el debate a los grandes temas que hoy se ven reflejados en la Ley Federal y su aplicación”. Basado en un sistema de consultas definidas como “populares” y “abiertas” desde diferentes espacios reunidos en “asambleas de base”, diferentes sectores de la sociedad civil participaron de este evento. En este sentido, si bien no todos los actores convocados se hicieron presente de la misma manera e intensidad, quienes intervinieron lograron algunos acuerdos básicos respecto a la educación nacional, uno de ellos abría la puerta y habilitaba al Estado desde un rol que sería detractado por diferentes sectores políticos y académicos en la década siguiente, y que lo ponía en un rol subsidiario y ausente. Una de las prioridades fue la de “atender” a los sectores más desfavorecidos.

⁵ Según lo define la UNESCO en 1978 “La persona que no puede emprender aquellas actividades en las que la alfabetización es necesaria para la actuación eficaz en su grupo y comunidad y que le permitan asimismo seguir valiéndose de la lectura, la escritura y la aritmética al servicio de su propio desarrollo y del desarrollo de la comunidad” (Revista de educación- Octubre de 1984)

- *Posibilitar un sistema permanente de educación de adultos.*

Estos objetivos se orientaban a *“formar hombres capaces de participar en el afianzamiento de la democracia, de desarrollar social, cultural y económicamente el país y adoptar libremente una posición crítica frente a su propia realidad”*⁶

Los principios de participación y justicia social alentando el protagonismo de sectores populares, jalaron los discursos en el campo educativo. En este sentido el Estado provincial, a través de la Revista de Educación y Cultura⁷ en 1988 desde la editorial se asume como *“orientador de nuevas pautas de distribución en un complejo sistema compensatorio donde se privilegia a los mas desfavorecidos”* (P.5). Es en este marco que el Estado reconoce su poder pero como garante de nuevas relaciones. El objetivo es el de *“romper el cierre social”* construido por *“los sectores de privilegio”* a través de la participación y el enfrentamiento con la burocracia política/ administrativa y por otro lado *“recusar las desigualdades”* a través de un proceso de concientización.

La democratización implicaba pensar en una educación al servicio de toda la comunidad, en este sentido el rol de Estado se asumía desde una posición irrenunciable.

En cuanto a los centros de alfabetización como ya enunciamos previamente, funcionaron en locales de escuelas, bibliotecas, entidades deportivas, industriales, etc., *“teniendo en cuenta que el mejor lugar es siempre aquel al que los jóvenes y adultos puedan concurrir sin sentirse inhibidos.”*⁸

⁶ Revista de educación- Octubre de 1984. Pág. 47

⁷ Año 9, N° 2- 3

⁸ Baigorria Nélica en Revista de Educación. Octubre de 1984. (pág. 84)

En el mismo número de la Revista de Educación y Cultura de ese año, un artículo “En búsqueda de una educación con justicia social” escrito por la Subsecretaria de Educación, Prof. Irma Parentella plasmaba claramente la necesidad de que la educación sea resulta por parte del Estado como un derecho impostergable, que otorgue a los sectores menos favorecidos el derecho básico a la educación. Al respecto se argumentaba:

“Los sectores más humildes están condenados a las peores condiciones, no solo en la cantidad sino en la calidad de la enseñanza. Por lo tanto, nuestra prioridad es atender a los postergados, en un sistema que condena a los más débiles” ⁹

La preocupación por la “inquietud” como política de Estado, al menos en el ámbito provincial estaba instalada. No habría justicia social si no había educación.

En el mismo año en la Revista de Educación y Cultura Parantella expresaba:

“(…) Los sectores populares, que no deben ser considerados como “grupos de presión”, porque en la construcción de lo político el poder democrático es siempre ascendente, son los verdaderos trasmisores de un cuadro de justicia social donde el estado garantice las nuevas relaciones de poder que se contratan. En síntesis las relaciones poder- saber ya no constituyen esquemas formales de distribución sino matrices de distribución sino matrices de transformación” (pág. 5).

Es claro el protagonismo que la gestión por parte del Estado intentó dar y recuperar a los sectores relegados del escenario socio- educativo, tanto sea a la participación como a la reivindicación de los derechos postergados durante años luego del primer y segundo período

peronista. Sin embargo al finalizar esta década la tendencia creciente a la pobreza estaba ya plasmada. En medio de un contexto de crisis social y económica, el sistema educativo se fragmentó y se diversificó. A este estado de desaliento y frustración se le sumó el malestar docente que se vio duramente perjudicado por una situación aguda de desmantelamiento de su condición salarial.

La crisis económica terminó con las aspiraciones de hacer de la educación, un derecho para todos.

⇒ **Neoliberalismo y Estado**

Luego de la década del '80, y en el marco de la crisis política- económica y social que se produjo en los últimos años del gobierno radical, se inició la década del '90, marcada por profundas transformaciones que agudizaron aun más la situación. Durante la presidencia del Dr. C. Menem se produjo un desmantelamiento del viejo modelo de Estado de Bienestar agonizante ya desde los años '70, pero definitivamente destronado en los año '90 con el Estado neo- liberal.

La instalación de esta triunfante ideología no fue homogénea, pues en aquellos ámbitos directamente vinculados al mercado y a la economía se habrían de colocar de forma más espontánea y natural, como algo inevitable e inherente a su funcionamiento.

Se presencia una relación positiva entre conceptos tales como: mercado, neoliberalismo y bien común a la vez que manifiesta también claramente cómo el discurso neoconservador plantea los límites en la participación

⁹ Irma Parentella (subsecretaria de Educación) Revista de educación y Cultura. Año 9, Nº 1. 1988

económica y social del Estado proponiendo una mayor influencia en estos ámbitos del sector privado.

Tiramonti G. (2001) sostiene que en esta nueva configuración del Estado el mercado es el que “*adquiere presencia y legitimidad en la definición del conflicto por los recursos*”. Entiende a los diferentes actores en proceso de disputa social por los recursos, y sujetos a ajustar sus estrategias a las lógicas políticas y del mercado. En este sentido las disputas se definen en posiciones de campo.

El rasgo distintivo para esta década según la autora es que los diferentes actores y temas que se negocian ocuparan en un marco segmentado diferentes espacios y ubicaciones en el campo “decisional”. En **este campo los organismos internacionales adquieren mayor capacidad de influir sobre las políticas nacionales a través de múltiples mecanismos tanto financieros como técnicos.**

En este contexto la Reforma del Estado, implementada a la par de la Ley de Convertibilidad y como parte de la misma política económica y de los mismos intereses a los que responden (Washington Consensus)¹⁰, estuvo dirigida a aquellas áreas del Estado que eran consideradas ineficientes en materia económica (empresas públicas) y en materia social (educación, salud, trabajo, previsión social, etc.). En estas últimas la reforma se orientó a “mejorar” la eficiencia del gasto público y social. En este sentido la inversión del Estado se dirigió particularmente a la infraestructura pública y a los subsidios que debían ser eliminados de la actividad económica, y dirigidos a la educación y la salud.

¹⁰ El Consenso se basaba en un conjunto de propuestas de política económica orientadas a resolver problemas de inestabilidad de las economías latinoamericanas. El Consenso se construyó a partir del fundamento de que América Latina era un bloque homogéneo de economías similares, con problemas congruentes a los cuales se daría respuesta en forma conjunta (Imén, 2002)

Siguiendo la línea de las reformas puestas en práctica desde inicios de la década del '90, comenzó a existir una necesidad de participación mucho más activa y profunda por parte de los Bancos Multilaterales de Desarrollo (BMDs), pues su rol adquirió mayor relevancia en la aplicación de los nuevos proyectos vinculados al planteo y la concreción de la Reforma del Estado, es decir que a partir de la reforma del Estado se otorgaría mayor espacio de acción y se incrementaría notablemente la participación de éstos organismos en áreas cruciales del Estado a través de su aporte financiero para llevar adelante dichas reformas; es decir que su participación se encontraría centrada en el soporte económico de las mismas (Tussie, 1997). Por lo tanto ambos organismos como fieles representantes de la ideología neoliberal, han propuesto en todos sus ámbitos una política de descentralización y privatización para organizar y redefinir el rol del Estado considerando que este podría devenir en un órgano obstaculizador de las reglas del libre mercado.

El diagnóstico en el cual se fundó la acción de EEUU sobre los países de América Latina a partir del Consenso de Washington demostró en pocos años fisuras. Las medidas que de este se desprendieron pusieron en luz el “equivocado” diagnóstico. Basado en un análisis homogeneizador y tal vez simplista que desatendía las particularidades de cada caso, tomaba como el mal de nuestra región la *“persistente intervención estatal en la actividad privada”* (Castellani, 2002. P.89) entendiendo que el Estado lo único que había logrado era la constante coacción sobre los agentes privados.

En un contexto de incapacidad de los gobernantes y ante el desborde de la presión de múltiples actores, es que se recurrió a políticas redistributivas.

⇒ **El campo educativo en los años '90**

La Argentina, embarcada en el proceso de transformación de las clásicas estructuras productivas, puso a la educación en el escenario de los acuerdos y negociaciones con los Organismos Internacionales. Tal fue el impacto producido en la educación que se la ha denominado como “la década de las reformas educativas”. En este aspecto, la educación ocupó un lugar central en la agenda política.

Se debe destacar que durante esta década tanto en Argentina como en otros países de América Latina la lógica del mercado y el asistencialismo no solo impregnó los discursos políticos sino también otras esferas de la vida pública y social a lo cual lo educativo no estuvo exento. El concepto de los asistidos, tutelados se naturalizó y en este sentido la escuela no solo debía enseñar sino también ser funcional a las políticas sociales orientadas a contener la pobreza.

La transformación educativa (termino también frecuente con el que se definió a la reforma educativa de los años '90), echaba así raíces en el marco de un contexto social caracterizado por una economía en recesión, y de un crecimiento inusitado de la pobreza y el desempleo.

Tomó así fuerza el concepto de **focalización de la pobreza**. De esta manera la focalización, implicó reconocer la renuncia de una sociedad en la que se garanticen realmente la igualdad.

En este contexto, una de las primeras medidas para paliar la crisis fue el Plan Social Educativo (PSE) que constituyó un esfuerzo financiero de gran magnitud para el tesoro nacional. El mismo se inició en 1993 y cerró su ciclo en 1999. En principio financiado con fondos públicos, como

una de las nuevas responsabilidades prioritarias que asumía el gobierno nacional a partir de las conclusiones del Congreso Pedagógico Nacional y de las recomendaciones de los organismos internacionales de crédito. El mismo tenía como premisas: 1) fortalecer la función educativa de la escuela, 2) descentralizar la ejecución de las acciones, 3) promover la participación de la comunidad educativa y 4) focalizar la utilización de los recursos disponibles para la atención de los sectores más carenciados. En este sentido, su implementación se concentró primero en las condiciones edilicias, el acceso al material didáctico, el perfeccionamiento docente y las características geográficas, y, más tarde, en la situación socioeconómica de las familias de los estudiantes.

El PSE se concretó a través de dos programas compensatorios que fueron sus pilares: el programa “Mejor Educación para Todos” y el programa “Mejoramiento de la Infraestructura Escolar”, cada uno de los cuales incluía proyectos y subproyectos. El primero consistía básicamente en la distribución de libros y manuales y fondos para equipamiento didáctico y útiles y constaba de cuatro proyectos principales: 1) “Mejoramiento de la Calidad de la Educación”, que a su vez incluía el nivel inicial y EGB por un lado y la secundaria por el otro; 2) “Estímulo a las Iniciativas Institucionales”; 3) “Desarrollo de la Informática aplicada” y 4) Promoción de propuestas alternativas. Luego se agregaron otros proyectos en relación a los jóvenes y el mundo del trabajo, la educación básica de adultos y el fortalecimiento de la educación rural. El segundo programa estaba compuesto por los siguientes proyectos: 1) “Construcción de aulas”, 2) “Refuncionalización, Refacción y Ampliación de Establecimientos Educativos”, 3) “Construcción de salas

de jardín” y 4) “Mejoramiento de la Infraestructura de Servicios en Establecimientos Educativos”.

A cuatro años de su implementación en la revista Zona Educativa¹¹ el Estado Nacional asumió como exitoso el PSE expresando como un acierto en cuanto política compensatoria niveladora de desigualdades en aquellos sectores que sufren mayor postergación y un salto a favor de una mejor calidad educativa. Basado en una lógica coparticipativa entre el Estado Nacional, el Estado Provincial y la comunidad educativa las escuelas beneficiarias por el PSE garantizarían el ideario igualador de estas políticas.

Se destaca en este marco el Pacto Federal Educativo I, firmado en 1994 con el acuerdo entre la Nación y las provincias y con el fin de destinar recursos financieros para la transformación educativa: para infraestructura, perfeccionamiento docente y equipamiento informático, de laboratorios y tecnológico. Los objetivos eran garantizar la capacitación de los docentes del país acorde a la transformación educativa en curso; erradicar los establecimientos precarios y expandir la matrícula; y adecuar la capacidad edilicia y el equipamiento a la nueva estructura.

Entre 1994 y 1995 también se implementaron otros programas financiados con préstamos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En primer lugar el Programa de Reformas e Inversiones en Educación, que concluyó en 2004 y luego el Programa de Descentralización y Mejoramiento de la Enseñanza Secundaria (PRODYMES) I y II. En el marco de la transformación de la educación secundaria se orientaron a facilitar la descentralización y aportar insumos y

¹¹ Año 1, N° 3.

herramientas para la implementación del Tercer Ciclo de la EGB y del Nivel Polimodal.

En 1997 el PSE incorporó, con fondos del BID, el Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE) destinado a mejorar la situación socioeconómica de la población de bajos recursos con el objetivo de disminuir la deserción escolar. Este programa, que aún sigue vigente, es el único del PSE que se financió y se financia con recursos extranjeros. Está dirigido a los alumnos en riesgo de abandonar la escuela por razones económicas y consiste en un aporte de dinero a la familia del beneficiario.

Años después el Estado Nacional decide someter el PSE a un proceso de evaluación externa, tomando como unidades de análisis las escuelas beneficiarias *“el propósito es reconocer los logros y obstáculos, difundir los resultados y formular sugerencias para profundizar el desarrollo de las diversas líneas de acción”*.¹²

A seis años de la implementación del PSE y a dos años de la creación del Programa Nacional de Becas, en 1999, con motivo de los diez años de Gestión del presidente de la Nación C. S. Menem en la revista Zona Educativa¹³, el Estado Nacional se jactaba de sus logros, entendiendo que se había alcanzado la misión de “cumplir” con los sectores mas vulnerables. Lejos estuve de ello, el PSE se consagró ante todo como un potente dispositivo de regulación y control en el que se trazarían los límites entre los aptos y competentes para permanecer en el nuevo escenario social a diferencia de los que se definirían como asistidos, integrados educativos y paradójicamente los futuros excluidos sociales. Con este programa no solo que no se erradicaba la pobreza sino que se le estigmatizaba

¹² Zona Educativa, Año 1, N° 34.

¹³ Año 4, N° 35.

nuevamente. La focalización da cuenta de ello como discurso supuestamente progresista.

En este sentido, acordamos con las expresiones de varios autores (Imen¹⁴, 2005; Duschatzky S. y Redondo P. 2002¹⁵) cuando analizan como a través del discurso, de la retórica, la esfera de la educación, atravesada por principios mercantilistas y asistencialistas se convirtió en espacio de continencia de la pobreza, desplazando nuevamente el debate histórico de la democratización educativa como promesa incumplida.

De lo que no queda duda es que el Congreso Pedagógico se legitimaba y quedaba sellado con la sanción de la Ley Federal de Educación. Así lo expresa el gobierno Nacional diez años después de su apertura en la revista Zona Educativa *“El Congreso Pedagógico fue mas que una gran consulta. Sus conclusiones fueron el elemento del que se nutrió, en gran medida, la Ley Federal de Educación. Hace 10 años estableció los principios políticos fundamentales: democratización, federalismo, descentralización, articulación, unidad y coherencia del sistema educativo, con la Nación como garante del proyecto de transformación”* (Nº 30, P.31)

⇒ La reforma y la provincia. Algunos trazos de la reforma.

Al análisis de lo que aconteció en la provincia de Buenos Aires, y en el marco de la Ley Provincial de Educación (Ley Nº 11.612) observamos claramente como se puso en

¹⁴ Op. Cit. P. 111

¹⁵ EL PLAN SOCIAL EDUCATIVO Y LA CRISIS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA. Reflexiones sobre los sentidos de las políticas compensatorias en los tiempos de la Reforma Educativa. 2002.

práctica en forma sistemática y descarnada el ideario de la Reforma.

La Dra Graciela Giannestasio quien asume la cartera del ministerio de Educación: Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE) en agosto de 1992, elaboró desde el comienzo de su gestión lo que se denominó “Lineamientos de la política educativa 1992”, y que constituyeron un sombrero diagnóstico del panorama educativo en la provincia.

La propuesta era clara, reconocer que los recursos escasos destinados a educación habían puesto a la educación en situación de desventaja y de desigualdad, generando no solo un perjuicio a los cuadros de conducción en cuanto a su profesionalización, sino también a la población escolar en general.

La crisis económica de fines de los años ‘80 había golpeado a la clase menos favorecida agudizando aun más las condiciones de desigualdad social. En este contexto se entendía que el sistema de la provincia se tornaba inequitativo, y las condiciones edilicias en cuanto a infraestructura y equipamiento deficientes. *“Las escuelas ubicadas en áreas suburbanas pobres son mas precarias, poseen menos posibilidades horarias y brindan servicios pedagógicos más empobrecidos que aquellas que se encuentran en “áreas centrales”, admitió el estudio, que también reconoció el alto grado de deterioro de muchos edificios escolares”*, advertía el diagnóstico.

En el mismo informe se expresaba que si bien las condiciones socio- económicas incidían en la familia y esta a su vez en el niño, generando “ausentismo” y “deserción” (Con estos términos se definen los indicadores según el Departamento de Información y Estadística de la DGCyE.), la misma DGCE reconocía que parte de la responsabilidad recaía en el sistema educativo; dado que

este podía contribuir a la promoción del niño como a su efecto contrario, es decir a la obstaculización de la permanencia en la escuela.

Es por ello que el Estado provincial en materia educativa se puso el frente de la Reforma y de un cambio que intentó ser “radical” en las condiciones de formación de los alumnos, pero también en la instrumentación de un proceso de formación y actualización de los docentes, entre algunos de sus rasgos. Sabemos sin embargo, que este procedimiento no fue más que un efecto de la obsecuencia asumida por el Estado Provincial con las indicaciones del gobierno nacional.¹⁶

⇒ Un punto de inflexión: la crisis del modelo

En diciembre de 1999, durante la presidencia del Dr. Fernando De la Rúa, si bien no se llegaron a implementar acciones que hayan tendido impacto real en el campo de las políticas educativas, resulta interesante analizar cómo se mantuvo el ideario político neoliberal de la década precedente. En 1999 asume el cargo de Ministro de Educación Juan José Llach quien desde un principio se alineó con los imperativos y tendencias internacionales. Generaron gran temor y malestar ciertas aseveraciones del mandatario. A modo de ejemplo en una nota efectuada el 25 de marzo de ese año por el diario La Nación, Llach argumentó la importancia de “concesionar los servicios educativos, seguir con la práctica evaluadora de los mismos, de “contratar” docentes por medio de los

¹⁶ Si se observa el Pacto Federal I, firmado el 11 de septiembre de 1994, se comprende en que marco se inscriben parte de estas ideas. La presión y presencia de los Organismos Internacionales como así también los irrevocables intereses del gobierno Nacional ponían a las provincias en una situación de servilismo y correlación de fuerzas inexorables.

directivos de los establecimientos educativos y “ayudar a las escuelas pobres”.

Cobran nuevo vigor conceptos como los de educación con calidad y equidad. Ambos serán estructurantes del Pacto Educativo II.

Se introduce el concepto de escuelas prioritarias las cuales serían asistidas a partir de programas. A saber, en su predocumento se expresaba:

“Establecer los programas federales de Escuelas Prioritarias, Instituto de Financiamiento Educativo, Escuela y Comunidad, Centros de Apoyo Escolar, Doble Escolaridad y Becas para retención y reinserción en la enseñanza básica. El programa de Escuelas Prioritarias deberá incluir a todas las escuelas a las que asistan alumnos con necesidades básicas insatisfechas, incluyendo las de adultos, los chicos con necesidades especiales y los indígenas. El mismo programa deberá contener un proyecto de EGB I compensatoria, tendiente a la recuperación de los alumnos que acceden a se nivel con insuficiente estimulación o escolarización previa. Todos estos programas serán acordados en el marco del C.F.C y E.”

Ante la necesidad de un nuevo pacto el mismo documento argumenta:

“Porque todos sabemos que en la Argentina la brecha educativa entre ricos y pobres se está ensanchando. Porque también sabemos que la educación ha dejado de jugar su papel protagónico en la construcción de una sociedad integrada y con mayor igualdad de oportunidades y porque la generalización de la educación de la calidad es un requisito necesario para asegurar el desarrollo del país en el mundo contemporáneo”.

Si bien desde el discurso se enfrentaba al gobierno precedente, e intentaba superarlo, no hacía más que cumplir con las recomendaciones del Banco Mundial. El Pacto tuvo fuertes resistencias en especial de amplios sectores docentes. Sin embargo, por decreto y sin haber sido convertido en Ley, como “experiencia piloto” se puso en marcha desde el 13 de marzo de 2001 en 138 escuelas de Córdoba, Mendoza, Santa Cruz, Chaco, Tucumán y Ciudad de Buenos Aires.

Luego de la crisis económica y social de diciembre de 2001¹⁷, y en un contexto de retirada de los Organismos internacionales del escenario político- económico el gobierno Nacional de transición a cargo de E. Duhalde asumió el mandato teniendo como uno de sus objetivos prioritarios “reordenar” (concepto utilizado por el propio mandatario) y direccionar no solo la economía subsumida en un franco proceso de crisis, sino también restituir el tejido político fuertemente debilitado y deslegitimado. A este panorama se sumaban los constantes conflictos sociales y el acuciante debilitamiento y empobrecimiento de la sociedad en general la cual se había sumergido en un proceso de polarización y fragmentación.

⇒ **El proyecto Kirchnerista**

A mediados del 2003, asume Néstor Kirchner la jefatura presidencial. En el marco de un proceso de reactivación de la industria y las actividades agropecuarias como así también un fuerte dinamismo a la construcción, los

¹⁷ La crisis del año 2001 en Argentina se da en un proceso de hondo convulsión política y social a lo que se sumaba un proceso de parálisis en la actividad económica y aislamiento del país. Luego del default, se había quedado sin financiamiento exterior. ¿En qué sentido? El llamado “corralito” y el default habían cerrado totalmente el acceso del país a las fuentes de financiamiento internacional. El FMI y el Tesoro

índices de desempleo entraron después de más de una década en un proceso de recesión, alimentando por primera vez la esperanza de enfrentar las situaciones de pobreza, indigencia social estructural.

Desde el discurso oficial se alentaron proyectos y estrategias para la reactivación económica. En palabras del Dr. N. Kirchner se asistía a la “*conformación de un nuevo proyecto basado en el capitalismo nacional*”¹⁸.

El gobierno asumió el desafío de dar sus espaldas a las presiones de los Organismos Internacionales, y al mismo tiempo jugar una dura batalla con los empresarios “*formadores de precio*”. Para ello construiría un discurso convocante para con el pueblo, interpelándolo y apoyándolo, a defender sus derechos.

Se destaca asimismo la relación construida con el emergente movimiento piquetero que como estaba dividido entre quienes adherían o no al oficialismo, desde el Ministerio de Desarrollo Social jugó una pulseada por sumarlos a su proyecto político. Para ello desarrolló una activa gestión en pos de este objetivo.

En cuanto a la educación, el Estado Nacional en este período, hace una apuesta a la escuela, entendiendo que es ésta el “eje central de la estrategia de desarrollo”¹⁹. Esta es tomada como la institución suturadora del entramado social, articuladora con otras instituciones como la familia, la comunidad, que en proceso de crisis y devaluación deben ser recuperadas y restituidas.

La apuesta política y de barricada discursiva se basará en: garantizar mejores condiciones materiales del trabajo

estadounidense adoptaron una actitud totalmente reticente frente a la crisis de la Argentina (Ferrer A., 2008).

¹⁸ Diario La Nación, Buenos Aires, 27 de Abril de 2005.

docente, aumentar el presupuesto educativo nacional, recuperar la calidad en los aprendizajes, ampliar los años de escolaridad, garantizar la obligatoriedad de la educación primaria y la universalización de la educación secundaria.

En este sentido, la escuela se enfrenta a la *“oportunidad histórica”* de *“avanzar hacia una sociedad más igualitaria e integradora...y de recuperar el papel estratégico para la construcción de un modelo nacional que incluya a todos”* expresa el ministro de Educación D. Filmus.

En el Monitor de la Educación, revista oficial que viene a reemplazar la revista Zona Educativa, lanzada nuevamente en el año 2004, se abre una clara crítica a las políticas socio- educativas implementadas en educación durante la década precedente, explicando que el escenario se ha ordenado a partir de una serie de operaciones preventivas que han procedido de la siguiente manera *“(...) delimita un grupo de población, lo conduce a ocupar un lugar específico en el escenario social, y lo trata de modo diferenciado no por sus rasgos actuales, sino por lo que puede devenir, en función de sus factores de riesgo”*²⁰

La crítica se abre no solo a la naturalización de las desigualdades legitimadas históricamente sino también y en consecuencia a la naturalización de la pobreza como *“parte del escenario social”*.

Se apela a una escuela que apunte a la igualdad pero reconozca al mismo tiempo la diversidad. Y en este sentido, que recupere la inscripción de cada sujeto según raíces, filiaciones y herencia.

Pero cuando se analiza el accionar del Estado Nacional y Provincial en estos años, encontramos que se recurrió

¹⁹ Expresiones vertidas por el Ministro de Educación, Ciencia y Tecnología, Prof. Daniel Filmus en El Monitor de la Educación. N° 1- V época. Octubre 2004.

²⁰ Serra María Silvia, “El difícil camino que va de la pobreza a la igualdad”. Revista El Monitor de la Educación. N° 1- V época. Octubre 2004.

nuevamente a partir del concepto Programas a la focalización de los sectores más vulnerables. A modo de ejemplo se pueden mencionar los siguientes: “Volver a la escuela”, “todos a estudiar”, “PNIE rural”, todos estos encuadrados recientemente en el marco de un programa madre como Programa Nacional de Inclusión Educativa²¹. A la fecha perduran así mismo otros programas ya existentes durante los años '90 como: el Programa Nacional de Becas²² y el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE)²³; todos ellos han tenido impacto en la provincia de Buenos Aires y fueron rápidamente encuadrados en el marco del Plan Educativo 2004- 2007.

El informe de Gestión Nacional del año 2007, expresa claramente el sentido y basamento ideológico de la “Política de Estado” cuando dice

²¹ El Programa de Inclusión Educativa Todos a Estudiar, fue creado por el Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología de la Nación, para dar respuesta a la “exclusión escolar” de un sector de niños y jóvenes que como consecuencia del deterioro socio- económico sufrido en las últimas décadas, “han quedado fuera de los circuitos educativos que ofrece el sistema” textuales palabras del ministerio.

En la provincia de Buenos Aires, se configuró a fines del año 2004 y su ejecución comenzó en Enero de 2005. Enmarcado en políticas educativas de fortalecer la igualdad y calidad educativa, pretende apoyar de manera especial a escuelas seleccionadas y capacitadas para constituirse en instituciones inclusoras recibiendo capacitación, asistencia técnica y financiera.

²² Con el propósito de estimular el acceso, permanencia y egreso de los alumnos del nivel Polimodal, se ha implementado en la Provincia de Buenos Aires el Programa Nacional de Becas. Este Programa se definió en el marco de la Ley Federal 24.195/93 y de la Ley Provincial 11.612/94, de acuerdo al convenio suscripto en el año 2002 por la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires con el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación, bajo las normas establecidas a nivel nacional con el Banco Interamericano de Desarrollo.

²³ El Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) es llevado a cabo por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación (MECyT), y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo del programa es apoyar a las provincias en el mejoramiento de la calidad, equidad y eficiencia del sistema educativo, contribuyendo a una oferta más pertinente y a la disminución de la desigualdad social a través del aumento de la escolaridad. El Programa está centrado en el cumplimiento de los objetivos de la Reforma de la Educación Secundaria “focalizado a la población escolar que se encuentra en situación de riesgo social y educativo” – palabras textuales del ministerio de Educación de Nación.

“El conjunto de las acciones desarrolladas por el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología en este período ha sentado las bases para convertir a la educación, la ciencia y la tecnología en una política de Estado, prioritaria para la construcción de una sociedad más justa”.

En cuanto a la problemática de los sectores más vulnerables se argumenta en el mismo informe

“En la dimensión pedagógica, nuestro trabajo ha intentado desnaturalizar las representaciones en torno a la pobreza que han circulado en el sistema educativo, donde suelen convivir los esfuerzos por enseñar con presupuestos estigmatizantes, que juzgan y cuestionan la capacidad de aprender y encierran a la pobreza en un círculo no sólo económico sino cultural del cual parecería que es imposible salir. Sostuvimos la necesidad de cuestionar el destino aparentemente inexorable asociado a la pobreza y la exclusión para que las oportunidades de aprender no se cierren sino que, por el contrario, se multipliquen. Esta interrogación sobre nuestros modos de trabajar la experiencia social y cultural de los estudiantes, así como sobre las expectativas que depositamos en ellos, se sustenta en la convicción de que la escuela debe ser capaz de construir igualdad a partir del reconocimiento y la confianza en las posibilidades de todos y de cada uno”

A MODO DE CIERRE Y COMO NUEVO PUNTO DE PARTIDA

La instrumentación de políticas de focalización²⁴, orientadas a atender a sectores excluidos, respondieron a fórmulas económicas (Ej. Consenso de Washington) que han tendido a aumentar y multiplicar paradójicamente la pobreza. En este sentido, los Estados de América Latina, y para nuestro caso la dirigencia política de la Argentina, en concomitancia con los Organismos Internacionales y el Banco Mundial, han contribuido a retroalimentar las condiciones de pobreza y precariedad de los sectores más vulnerables. La argumentación de P. Imen cuando explica que *“el foco (que se entiende como un fenómeno marginal) se convierte aquí en la norma”* (2005: P.83) resulta pertinente ante este nuevo escenario.

El economicismo neoliberal de estos años, representado en parte por estos *“organismos financieros internacionales y sus condicionalidades”* como los refiere Coraggio J. Luis²⁵ (2005. P.19), lo que ha hecho es a partir de las políticas sociales, focalizar la pobreza *“usando los sentimientos morales para desestructurar la cultura de derechos sociales generalizados” a partir de programas que “pretendían compensar las situaciones de más extrema pobreza- y luego de exclusión- que generaban sus políticas económicas, presentadas como administración responsable y desinteresada de la economía de mercado”* (P.19)

Para “combatir la pobreza” de manera sostenible se definieron lineamientos universales para llevar adelante políticas sociales que han generado un proceso de transferencia de la pobreza, y en consecuencia, de

²⁴ Estos conceptos han sido definidos desde los organismos Internacionales en el marco de las políticas de ajuste desde un sentido instrumental que dista mucho del posicionamiento que desde esta investigación se quiere dar. Se tomarán aquellos aportes que arrojan una re-lectura en sentido crítico de las connotaciones que estos tienen hoy. Para ello he tomado parte de la explicación que ofrece José Luis Coraggio en su libro “De la emergencia a la estrategia”. Ed. Espacio. 2005. (P.214 a 253)).

²⁵ En “De la emergencia a la estrategia: Más allá del alivio de la pobreza”. Ed. Espacio, Bs. As. 2005.

responsabilidad y delegación de esta situación a los propios damnificados.

En este contexto, el conjunto de políticas públicas expresadas a través de reformas sociales, educativas, etc., de fuerte anclaje ideológico liberal y pragmático que se instrumentaron en estos años, perduraron con otro maquillaje durante los primeros años 2000. Un concepto clave de este proceso fue el de **programa** que se ha naturalizado en las prácticas y procedimientos de gestión tanto en el orden nacional como provincial. En este sentido en el campo educativo en los años 2000, si bien se quiso renunciar o mas bien producir un corrimiento y resignificación de ciertos conceptos tales como: **equidad** y **calidad**, propios del discurso neoliberal de la década del '90, la **focalización** como estrategia de “inclusión se instaló respondiendo nuevamente a criterios y lógicas economicistas similares a las de década precedente.








Los programas como estrategias de saneamiento ante la pobreza y vulnerabilidad de mayores y crecientes sectores sociales, luego del año 2002, fueron los instrumentos de justificación para paliar la ineficiencia de un Estado heredado en condición de precariedad y devastación. En este contexto, los programas se sostuvieron tanto en el ámbito de las políticas de gobierno nacional y provincial, y más aun es posible que estos se hayan expandido más aun, en todas las esferas de la gestión pública.

En la provincia de Buenos Aires, el área de educación no fue la excepción a este proceso. A modo de ejemplo, se puede observar como el Estado Provincial asume este desafío cuando crea en el año 2005 la Dirección Provincial de Políticas- sociales cuya misión, a través de la aplicación de programas fue la de asistencia a estos sectores más vulnerables.

En la provincia, en los últimos años, el tema de la atención particular de aquellas escuelas insertas en “contextos de pobreza, desde la Dirección General de Cultura y Educación (DGCyE.), ha tomado tal vez mayor relevancia que en la década anterior. Así lo manifiesta el Plan Educativo 2004- 2007 elaborado desde esta dependencia, tomó como una de sus principales líneas de acción la inclusión de todos los niños en la escuela, con el apartado “Todos en la escuela, aprendiendo”.

A modo de cierre, se debe reconocer que en los años 2000 con los cambios introducidos en el campo educativo en el orden nacional y provincial con la Ley de Educación Nacional 26.206 y la Ley de Educación Provincial 13.688 se identifica un nuevo posicionamiento por parte del Estado en términos de garante de los derechos. En este sentido, en materia de políticas sociales se evidencia un paulatino cambio orientado a romper con el modelo de políticas focalizadas en reemplazo de políticas universales. A modo de ejemplo se puede nombrar el programa “Planes de Mejora Institucional” implementado desde Nación en todas las provincias del territorio desde el año 2009 y con vigente hasta la fecha.

BILIOGRAFÍA

-  Anderson Perry (2003) “Neoliberalismo: un balance provisorio. *En libro: La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social.* Emir Sader (comp.) y Pablo Gentili (comp.). 2ª. Ed... CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. P. 192.
-  Andrenacci L., Falappa F. y Lvovich D. (2004) “Acerca del Estado de Bienestar en el Peronismo Clásico (1943- 1955)” en “En el país del no me acuerdo”. Bs. As. Ed. Prometeo. P. 84.
-  Ascolani Adrián (1999) “Historia de la Historiografía Educacional Argentina: Autores y problemáticas (1910- 1990) En Ascolani A. (comp.) La educación en Argentina. Estudios de Historia, Rosario. Ed. Del Arca.
-  Banco Mundial. El financiamiento de la educación en los países en desarrollo. Opciones de Política. Washington, 1986.
-  CEPAL- UNESCO. Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, 1992.
-  Coraggio José L. (2005) “De la emergencia a la estrategia”. Bs. As. Ed. Espacio. (P.214 a 253).
-  Cucuzza Rubén, Colotta P. y M. Somoza Rodríguez (2002) “textos y lecturas escolares durante el primer peronismo” en Para una historia

de la Enseñanza de la lectura y la escritura en Argentina. Bs. As. Ed. Miño y Dávila.

■ Diario La Nación, Buenos Aires, 27 de Abril de 2005.

■ Duarte Marisa (2003) “Más allá del pensamiento único”. Bs. As. CLACSO, P.145.

■ El Monitor de la Educación. N° 1- V época. Octubre 2004.

■ Imen Pablo (2005) “La Escuela Pública sitiada. Crítica de la Transformación Educativa”. Bs. As. Ed. Floreal Gorini.

■ Ley Federal 24.195/93.

■ Ley Provincial 11.612/94.

■ Martinez Nogueira R. (2004) “Historia, aprendizaje y gestión publica” en “El país del no me acuerdo”. Bs. As. Ed. Prometeo.

■ Pacto Federal I. 11 de septiembre de 1994.

■ PLAN SOCIAL EDUCATIVO Y LA CRISIS DE LA EDUCACIÓN PÚBLICA. Reflexiones sobre los sentidos de las políticas compensatorias en los tiempos de la Reforma Educativa. 2002.

■ Puiggrós Adriana (1996) “Historia de la Educación”. Bs. As. Ed. Miño y Dávila.

- Puiggros Adriana (2007) “Qué pasó con la Educación Argentina: desde la conquista hasta el presente”. Bs. As. Ed. Galerna.

- Revista de Educación y Cultura. Año 9, N° 1. 1988.

- Revista de Educación. Octubre, 1984

- Romero Luis A. (2004) “Breve historia Contemporánea de la Argentina”. Buenos Aires. FCE.

- Sanfelice, José Luis, Sabían Dermeval e Lombarda José C. (org.) (1999) Historia da educação: perspectivas para un intercâmbio internacional, Sao Paulo, Ed. Autores Asociados.

- Suriano Juan (dir.) (2005) “Dictadura y democracia (1976- 2001). Sudamericana, Bs. As.

- Tambara Elomar (1989) “Problemas teóricos metodológicos de historia de la Educación” en Historia e historia da educacao. O debate teórico-metodológico atual”. Brasil. Autores Asociados.

- Zona Educativa, Año 1, N° 34. 1998.

- Zona Educativa. Año 4, N° 35.1999.